

GUILLEM LÓPEZ CASASNOVAS · ECONOMIA I GESTIÓ PÚBLICA
AL SERVEI DEL BENESTAR DE LA GENT · DISCURS DE RECEPCIÓ
COM A MEMBRE NUMERARI · **INSTITUT D'ESTUDIS CATALANS**
· SECCIÓ DE FILOSOFIA I CIÈNCIES SOCIALS

**ECONOMIA I GESTIÓ PÚBLICA AL SERVEI
DEL BENESTAR DE LA GENT**

INSTITUT D'ESTUDIS CATALANS
SECCIÓ DE FILOSOFIA I CIÈNCIES SOCIALS

**ECONOMIA I GESTIÓ PÚBLICA AL SERVEI
DEL BENESTAR DE LA GENT**

Discurs de recepció de GUILLEM LÓPEZ CASASNOVAS
com a membre numerari de la Secció de Filosofia
i Ciències Socials, llegit el dia 26 de setembre de 2017

Resposta d'Andreu Mas-Colell, membre emèrit
de la Secció de Filosofia i Ciències Socials

BARCELONA, 2017

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP

López i Casasnovas, Guillem, autor

Economia i gestió pública al servei del benestar de la gent. — Primera edició

ISBN 9788499653747

I. Mas-Colell, Andreu, autor II. Institut d'Estudis Catalans. Secció de Filosofia i Ciències Socials

III. Títol

1. Economia del benestar 2. Finances públiques 3. Justícia distributiva

4. Economia — Presa de decisions

330.831.4

336.1

364.164.8

© Guillem López Casasnovas

© 2017, Institut d'Estudis Catalans, per a aquesta edició

Carrer del Carme, 47. 08001 Barcelona

Primera edició: setembre del 2017

Text revisat lingüísticament per la Unitat de Correcció del Servei Editorial de l'IEC

Disseny de la coberta: Maria Brossa

Compost per fotocomposició gama, s. l.

Imprès a Service Point FMI, SA

ISBN: 978-84-9965-374-7

Dipòsit Legal: B 21894-2017

Són rigorosament prohibides, sense l'autorització escrita dels titulars del *copyright*, la reproducció total o parcial d'aquesta obra per qualsevol procediment i suport, incloent-hi la reprografia i el tractament informàtic, la distribució d'exemplars mitjançant lloguer o préstec comercial, la inclusió total o parcial en bases de dades i la consulta a través de xarxa telemàtica o d'Internet. Les infraccions d'aquests drets estan sotmeses a les sancions establertes per les lleis.

1. PREÀMBUL

És per a mi un honor tenir l'oportunitat de dirigir-me a tots vosaltres, estimats acadèmics, en el meu discurs d'acceptació com a membre electe de l'Institut d'Estudis Catalans a la Secció de Filosofia i Ciències Socials. I encara més que sigui Andreu Mas-Colell qui el respongui. El professor Mas-Colell ha estat referent de bona part de la meva activitat acadèmica, juntament amb Alexandre Pedrós i Abelló, el meu mentor a la Universitat de Barcelona que va traspasar malauradament ja fa una dècada, i el doctor Enric Argullol Murgadas, professor i rector de la Universitat Pompeu Fabra, la meva universitat actual, a la qual he servit des de la seva fundació.

Faig aquest discurs d'acceptació des del reconeixement de les limitacions que m'acompanyen, pròpies de les insuficiències que tenen a veure amb la diversitat de camps econòmics en els quals he treballat, i que només puc justificar per la meva curiositat intel·lectual. Atent a temàtiques noves i apassionants de l'economia, de l'estudi amb mirada llarga, «de flor en flor», fruïnt a la vegada que —així ho voldria pensar— «pol·linitzant». Aquesta curiositat em ve ja des del batxillerat, passant del de ciències a fer el de lletres a COU; del francès primer com a segona llengua a l'anglès després; de l'economia com a ciència social a l'hermenèutica del dret (les meves llicenciatures); de l'economia social (en el meu doctorat anglosaxó) a la regulació financera (al Consell de Govern del Banc d'Espanya durant els darrers dotze anys); de l'acadèmia (la càtedra d'hisenda pública) al *policy-making* (càrrecs universitaris a la Universitat Pompeu Fabra); de l'economia pública i de la salut, com a nova disciplina d'estudi, a la més professionalitzada de la gestió des de la direcció de diversos màsters de gestió pública i sanitària; movent-me de l'elaboració de les polítiques (des de l'ensenyança) a

la seva implementació (amb la meua presència en múltiples consells assessors nacionals i internacionals) i amb el desig del contrast de la realitat (presidint la Comissió per la Reforma de les Administracions Públiques); dels camps de recerca científica (formació, recerca, doctorands) al compromís de presència en els mitjans de divulgació (amb un article a la premsa cada setmana), amb un sentiment nacional fort. I molts espais de temps fent estades al Regne Unit, Califòrnia o Madrid, de pertinença catalana i alhora balear (com a representant a la Comissió d'Experts de Reforma del Finançament Autonòmic). Tot això passant per una vida familiar molt volguda, però descarregada a la pràctica a les espatlles de la meua dona —ciudadellenc jo, maonesa ella, però casat al centre de l'illa, en un punt equidistant de Maó i Ciutadella, al santuari de la muntanya del Toro—; amb una extensa família, la seva, a la banda oriental de l'illa, la meua, a l'occidental; amb una gran afeció al teatre, però només de dissabte al vespre, i al joc del futbol, tot i que limitat pel meu «excés d'equipatge» per a jugar a la posició de Guardiola.

Aquest és el meu registre curricular, el meu periple vital. La meua eterna anti-nòmia. Qüestionant el sistema, però des del mateix sistema. Molts pianos amb pretensió de partitures pròpies i preocupadíssim, emperò, després, per no desafinar, davant de tants com són els mestres excel·lents que m'envolten a la universitat. He fet, doncs, un poc de tot, i espero que no se'm jutgi avui, finalment, amb un «res de res».

Aquesta inquietud meua, cul de mal seient, ha situat el meu desenvolupament curricular sempre al voltant dels que són punts limítrofs de la política pública amb la política, impregnada com està aquesta de la meua sortida de l'illa, cap a Catalunya, amb el pas per la Universitat de Barcelona (1974-1978) i la «mili» durant el tardofranquisme. I marxar a fora: quatre anys al Regne Unit, un a Stanford i múltiples estades curtes.

Fet el plec de descàrrecs per a contextualitzar el mèrits que, estimats col·legues, heu reconegut amb la meua elecció, voldria orientar el meu discurs d'acceptació envers la importància de la gestió pública i de les formes d'intervenció en el benestar de les persones. A mi m'interessa tot el que faig en la mesura que albiro que els canvis poden servir per a augmentar el benestar col·lectiu.

En el món de l'economia, com recordava recentment un bon amic del servei d'estudis del Banc d'Espanya, JuanFran Jimeno, trobem un munt d'*econopaties*. Les «econopaties» es detecten per excessos o per defectes. D'una banda, diu ell, l'excessiu recurs als plantejaments morals i ideològics en general. Provenen dels qui pensen que l'economia neix de la filosofia moral. Malalts, es reconeixen, «com els economistes clàssics» (Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill, Karl Marx...), preocupats per qüestions generals, com són les fonts de la riquesa de les nacions, la distribució de la renda, la inestabilitat del sistema capitalista o el paper de

l'Estat en una economia de lliure mercat. A aquests els contempen els «malalts de l'economia moderna», més empírics i pragmàtics, a la recerca de relacions econòmiques marcades per situacions, i així per l'evidència que els mercats funcionen en determinades situacions, però no en d'altres, i que l'Estat pot millorar l'assignació de recursos, resoldre imperfeccions de mercat i millorar la distribució de la renda i de la riquesa a vegades, però no sempre. El treball dels economistes «moderns» —diu Jimeno— seria «d'*entendre el context*, confirmar relacions econòmiques conegudes i descobrir-ne de noves, demostrar quines són les raons per les quals aquestes relacions es manifesten d'una manera o d'una altra en cada cas, i identificar les condicions sota les quals mesures de política econòmica o un altre tipus de perturbacions tenen els efectes que se'ls suposen». En economia no hi hauria, per tant, veritats absolutes ni un únic model que pugui explicar-ho tot fora del lloc i del moment històrics.

D'una altra banda, no poden deixar de semblar també malalts els qui mostren despreocupació per les qüestions morals. Ells ataquen la idea que la funció principal de l'economista ha de ser construir una societat millor. Per això, s'estimen més obviar qüestions de justícia social, i perseguir una metodologia individualista, que concep la societat com la suma d'individus que persegueixen el seu propi interès. Posar en primer lloc la defensa dels drets i llibertats individuals, confiant que els assumptes socioeconòmics seran resolts per *la mà invisible* d'Adam Smith, és la seva quasireligió. També és fruit d'un d'aquests dogmes la concepció de la societat com un individu a escala gegant amb els seus propis objectius i preferències, sense adonar-se que les persones tenen aspiracions diferents que fan que els conflictes siguin inevitables.

Atès que l'economia és, en bona part, una ciència empírica i contextual, la seva dependència de l'anàlisi de dades en llocs i moments històrics diferents és encara més gran que la d'altres ciències. I la interpretació de les dades requereix en aquest camp una lògica i una disciplina que només poden garantir els instruments quantitius. «Els que menyspreen les dades i no se sotmeten a la disciplina d'aquests mètodes representen el mateix que els homeòpates en la medicina», afirma Jimeno.

També passa que alguns emmalalteixen quan obliden que l'objectiu final dels desenvolupaments tècnics és produir coneixement útil sobre qüestions econòmiques i no acabar convertint-se en esclaus de determinades metodologies, que, sent necessàries, no poden substituir mai completament l'elaboració de teories i la col·lecció i interpretació de dades preses de la realitat. Aquest és el cas, per exemple, cito textualment, «de l'excessiu predomini en macroeconomia del calibratge de models dinàmics i estocàstics d'equilibri general. Per a alguns, sembla que qualsevol nou resultat macroeconòmic ha de ser formulat en el context d'un model d'aquelles característiques, encara que el mecanisme en qüestió no tingui

components dinàmics ni estocàstics, o el que pugui aportar l'anàlisi d'equilibri general sigui irrellevant. Una cosa semblant està passant també al camp de l'economia laboral, gairebé completament conquerida per l'obsessió dels "experiments" (naturals o controlats). Si bé resulta necessari identificar relacions de causalitat de manera més creïble que el que es pot fer amb dades del món real, en massa ocasions els resultats d'aquests experiments són irrellevants des del punt de vista econòmic. Es pot fer economia mitjançant exercicis de naturalesa exclusivament computacional, estadística o experimental, però no només fent aquests exercicis». Jimeno remarca que els economistes de veritat «no simulen» (fan només simulacions).

A una nova aresta extrema es troben aquells economistes que ho fien tot a les savieses convencionals. Tant en el món acadèmic com en l'anàlisi econòmica que té lloc en molts organismes econòmics, hi ha un excessiu domini d'idees poc originals i acomodaticies que es fonamenten en el costum. Contra aquesta inèrcia, la principal tasca dels economistes que es dediquen a l'anàlisi i la recerca, igual que la de qualsevol científic, hauria de ser plantejar reptes a la saviesa convencional. Resta ja finalment, a judici de Jimeno, l'econopatia de l'heterodòxia indocumentada. Es produeix en determinats àmbits, en els quals el simple esment a l'anàlisi i als fonaments econòmics aixeca urticària. Per principi, aquests economistes neguen qualsevol possibilitat d'entendre el complex món real mitjançant l'abstracció, la simplificació i l'anàlisi de dades. Així, en aquests àmbits, predominen les idees suposadament alternatives, però que, en realitat, només són incoherències lògiques sense cap base en l'evidència empírica. Sent l'economia, així, doncs, una ciència contextual i empírica, és imprescindible el contrast continuat de teories, dades i resultats existents, i la producció d'altres de nous que contradiguin les savieses convencionals. «Però això només es pot fer amb un enteniment profund de les teories i dels resultats obtinguts. L'heterodòxia només és útil quan neix del profund coneixement de l'ortodòxia. Si té qualsevol altre origen o justificació, no és heterodòxia, és ignorància.» Aquesta és la vacuna millor: el coneixement. Aquest, certament, és costós d'obtenir. Però més cara és la ignorància.

2. EL MÓN DE L'ECONOMIA PÚBLICA

Des de la meua parcel·la del coneixement econòmic, des del meu món de la hisenda pública normativa, és conegut que els mercats privats fallen en el seu objectiu assignatiu en un conjunt de casos en què violen uns supòsits teòrics que a la realitat no es donen. De manera que, en la seva absència, el sector privat hi perd interès. En altres casos, si més no, el mercat com a mecanisme d'assignació no fa-

lla, no és absent, sinó que pugna per ser present i decisiu. Però des de l'observació ideològica i de preferència comunitària es produeix una acció neutralitzadora o correctiva que fa que la societat valori que el que assigna el mercat, com ho assigna i com ho distribueix, no sigui allò socialment desitjat.

En els dos supòsits esdevé rellevant la gestió, observar com passem d'una situació a una altra, amb la concreció dels detalls de la intervenció, el coneixement dels seus elements operatius, el comportament dels humans amb recursos que els han d'impulsar i com els responsables del seu èxit o fracàs en reten comptes. Tots constitueixen aspectes de la nova gestió pública, sovint negligida per molts companys de professió que consideren que aquestes són qüestions menors, materials, bé temes polítics o jurídics, poc «científics», i ignoren la transcendència que tenen, finalment, en realitat, en el benestar efectiu, l'assoliment del qual justifica, d'entrada, la mateixa intervenció i tots els paràgrafs que segueixen.

Ha estat, per això, el meu interès de sempre compassar l'economia i el dret, els fonaments teòrics i l'economia aplicada, la hisenda pública i el dret públic, la gestió pública i l'Administració, divulgar la «bona nova» litúrgica i alhora «formar formadors» que l'ajudessin a fer efectiva. Des de la càtedra universitària en l'àrea de l'economia pública fins a la codirecció d'un màster interuniversitari de gestió pública que té vint-i-cinc convocatòries, un programa internacional d'executius amb la Universitat de Berkeley en salut global i un postgrau de gestió sanitària impartit avui a Madrid. A justificar aquesta mena de «confesso que he viscut», des de la creença que allò que feia valia la pena, es dedica la secció següent.

2.1. Intervenció pública: quan el mercat assigna eficientment, però no en resulta la distribució socialment desitjada

Si el primer teorema fonamental de l'economia del benestar fa al·lusió als supòsits de fallida de mercat i, així, a la necessària intervenció pública per a proveir el que ningú no proveirà, el segon teorema del benestar es basa en el fet que l'Estat intervén en l'economia no perquè el mercat no assigni eficientment els béns i serveis, sinó perquè l'assignació que fa no és òptima des del punt de vista social. Això fa que la intervenció de l'Estat sigui diferent que en el cas del primer teorema, en què l'Estat intervenia —el mercat és absent, no té interès en la provisió— i així tots hi guanyen. Ara la intervenció de l'Estat fa que uns hi guanyin i d'altres normalment hi perdin; és a dir, se sacrifica la utilitat d'uns per a augmentar la utilitat d'uns altres, actuant, per exemple, a través de la redistribució de la renda. L'objectiu de l'Estat és maximitzar el benestar social. Ara bé, si uns guanyen i

d'altres perden, hem de trobar un mecanisme que ens permeti calibrar des de l'òptica de la comunitat si el guany d'uns és suficientment gran per a compensar la pèrdua d'altres.

Un cas en què la redistribució no disminueix el benestar social sinó que l'augmenta és el cas de la redistribució voluntària. La redistribució voluntària es produeix quan els individus són altruistes i, llavors, la seva utilitat no solament depèn de la seva pròpia, sinó també de la dels qui menys tenen. En aquest cas, els rics tenen incentius per a donar una part de la seva renda als pobres. Llavors, en aquest procés de redistribució voluntari no caldria cap intervenció pública. Ara bé, la redistribució, tot i ser volguda, els individus poden esperar que la faci un altre, de manera que la mateixa distribució esdevé un bé públic. La gent no té incentius per a revelar el seu grau real d'altruisme. En conseqüència, en absència de l'Estat, el nivell de redistribució seria inferior al nivell eficient. Per això, en aquest cas quedaria justificada la intervenció de l'Estat pel primer —i no segon— teorema del benestar.

Fora del supòsit anterior, qualsevol altra redistribució implicaria augments de la utilitat del pobre a expenses de disminucions de la utilitat del ric. Aquesta redistribució no es podria justificar, doncs, per motius paretians o d'eficiència, sota el principi dels guanys d'uns sense pèrdua de ningú més. Llavors és quan entren en joc els criteris d'equitat i justícia, que són més propis, culturals, d'una societat. Amb tot i això, l'Estat només hauria de dur a terme la redistribució si així s'augmentés el benestar conjunt. Per a poder mesurar el benestar social hem de trobar una funció de benestar social (FBS). Hi ha, per a això, uns requisits desitjables que haurien de tenir les FBS, com l'anomenat *individualisme*. Si augmenta la utilitat d'un individu sense disminuir la utilitat d'un altre, llavors l'FBS ha d'augmentar. O l'anonimat. El benestar social ha de dependre de la distribució de les utilitats, però no de quines siguin les persones concretes que gaudeixin de cada nivell d'utilitat. I cal també, possiblement, mostrar un cert grau d'aversion a la desigualtat. Segons aquesta propietat, una combinació lineal de dues distribucions valorades igual socialment ha d'augmentar el benestar conjunt; és a dir, la preferència per una combinació de repartiment es valoraria per sobre de la dels seus extrems.

Un cop hauríem trobat una funció d'utilitat que complís aquestes característiques, caldria maximitzar el benestar social subjecte a la frontera de possibilitats de distribució potencial a partir d'una economia que assignés eficientment els recursos. Ara ens interessa saber quina és la forma de la funció de benestar social. Aquesta funció pot adoptar diverses formes depenent de consideracions filosòfiques i morals. Hi ha dues posicions extremes: la que representa l'utilitarisme (Bentham i Harsanyi, entre d'altres, com a autors més destacats), per al qual el benestar d'una societat és igual a la utilitat total de què gaudeixen els seus inte-

grants, i el sector públic ha de fer tot el possible per a augmentar aquesta suma. Als antípodes es troba la filosofia *rawlsiana* d'una defensa de la justícia i l'equitat per damunt de tot. El punt de partida és una societat en què tothom coneix el funcionament amb què opera, però ningú sap quin lloc ocupa en la societat. És a dir, són sota el vel de la ignorància. Llavors, abans de treure's el vel, les persones han d'escollir les regles sota les quals s'ha de regir la societat. Com que no saben si seran rics o pobres, tenen una aversió a la desigualtat extrema i per això apliquen el criteri del màximín, basat a maximitzar la utilitat del que està pitjor. Certament, entre els dos extrems anteriors és possible que hi hagi un criteri intermedi.

2.2. Els costos de la redistribució: conflicte entre eficiència i equitat

Segons el segon teorema del benestar, és important, doncs, redistribuir recursos no només per motius d'eficiència (fallida de mercat), sinó també per motius d'equitat. Per això, el sector públic ha d'intentar redistribuir la renda de manera neutral, o sigui, sense afectar els preus relatius pels quals es guien els productors i els consumidors; això és, sense recórrer a costos d'eficiència. Ara bé, és realment possible redistribuir la renda de manera neutral?

Imaginem el cas d'un impost sobre la renda. Si l'oferta de feina fos fixa, aquest mecanisme redistributiu seria neutral. Però si l'oferta de feina és variable, l'impost distorsionaria l'elecció entre feina i oci perquè afectaria el preu relatiu del treball (ja no surt tant a compte treballar perquè hom guanyaria menys!), i llavors la frontera de possibilitats de producció s'enfonsaria. En aquests supòsits, podem concloure que compensa socialment redistribuir, sempre que el guany en equitat sigui més gran que la pèrdua d'eficiència en la valoració del benestar conjunt. En tot cas, podem derivar la conclusió que com més igualitària és la distribució inicial, menys pèrdua de benestar s'associa a una redistribució igualitària. Per tant, és bo aconseguir d'entrada una distribució inicial com més igualitària millor.

2.3. La qualitat de la despesa pública

Tot el que he dit abans s'expressa sovint en el pressupost, com a pivot de totes les intervencions públiques en un estat democràtic. Per a valorar la qualitat de la despesa pública podem fer-ho a la pràctica a través de l'anàlisi de la contribució dels seus diferents components a la millora del PIB. Gràficament:

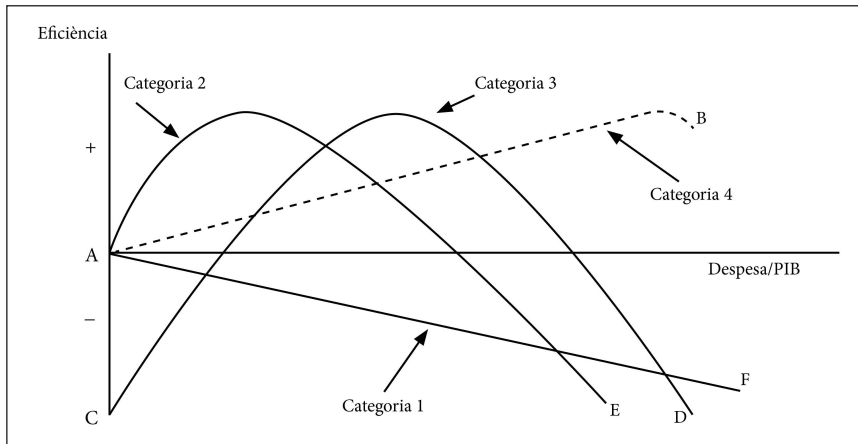


FIGURA 1. Il·lustració gràfica de la relació entre eficiència i despesa pública.

FONT: Adaptació de *European Economy: European Commission*, núm. 3 (2002).

Veiem que hi ha diverses categories de despesa:

- Categoria 1: correspon al pagament d'interessos. Hi ha una relació contínuament negativa entre el seu pes sobre el PIB i l'eficiència estimada d'aquesta despesa.
- Categoria 2: correspon a les retribucions de funcionaris, pensions i altres compensacions. Té una relació inicialment positiva, tot i que ràpidament descendent en la mesura que se sobrepassen determinats llindars.
- Categoria 3: correspon als subsidis d'atur amb una relació que evoluciona del negatiu, en nivells molt baixos, al positiu, per a tornar a la relació negativa per a valors alts en què desapareixen els incentius al treball.
- Categoria 4: correspon a l'educació, al capital humà i a l'R+D amb una relació creixent, si bé toca sostre a nivells ja molt alts en la relació despesa/PIB.

Més enllà de la funcionalitat o del destí de la intervenció, hi ha, però, modalitats de despesa prou diferents. Així, el govern pot optar per donar transferències monetàries, o bé subministrar en espècie determinats béns o serveis. El fet que el govern esculli una cosa o una altra té com a efecte el grau final de seguiment desitjable del consum, ja que si transferim, en lloc de proveir en espècie, no sempre coneixem el destí final dels recursos. Per tant, el grau de control sobre el que passa amb els nostres diners és més gran en la producció en espècie que en les transferències. També aquesta distinció té efectes en la manera com valorem la lliure elecció del destinatari i si aquest disposa de prou informació o no per a exercir-la. Si volem donar un grau més alt de lliure decisió, convé transferir. També convindrà fer-ho si el sector públic no té la informació suficient o no la té

millor que la de l'usuari; o segons com valorem les conseqüències del no ús, i el grau de complement desitjable de finançament de l'usuari per sobre del bàsic finançat pel contribuent.

Pel que fa a la decisió de produir en espècie, cal distingir entre fer-ho directament o concertant. Produir directament té com a inconvenient que requereix una política de personal, de rendes, plantilles, incentius... que no és sempre en la genètica de les capacitats polítiques, i per tant, sol ser més arriscat que concertar. L'avantatge de produir directament és que s'eviten conductes oportunistes. Concertar permet, certament, més autonomia a les parts, però genera més costos de transacció. Convé, en tot cas, concertar si els actius no són específics, si hi ha un mercat proveïdor estable, si els costos de transacció són baixos i si no hi ha oportunisme contractual.

Entre les transferències monetàries, cal distingir-ne les incondicionals, que són aquelles en què el donant no especifica l'ús que ha de donar el beneficiari als fons transferits. Una transferència incondicional té un efecte de renda pur, que alleugereix la restricció pressupostària sense variar el preu relatiu dels béns. Si tant el consum privat com el públic són béns normals (elasticitat de renda positiva), llavors ambdós béns veuen incrementat el consum. L'augment de la despesa pública és inferior a la quantia de la transferència. En el cas de les transferències condicionals, el donant especifica l'ús que vol que faci el beneficiari dels fons transferits. Al seu torn, les transferències condicionals es divideixen en no compensatòries, en què el donant transfereix una quantitat fixa per finançar un projecte concret independentment de quina sigui l'aportació pròpia del beneficiari al projecte. Aquests tipus de transferència fan que s'ampliïn les possibilitats de consumir el bé objecte d'interès públic, però no els altres. En les transferències condicionals compensatòries, l'aportació del donant és un percentatge de l'aportació del beneficiari. En aquest cas, es produeix un efecte renda (augmentem el consum del bé que es vol meritjar perquè hi ha més diners per a gastar) i un efecte substitució (n'incentivem també el consum perquè ara és més barat respecte de la resta), de manera que la restricció pressupostària canvia de pendent.

Es poden diferenciar igualment les modalitats universals i les selectives. Una modalitat de despesa és selectiva si la despesa del sector públic va dirigida a la gent que ho necessita. Per a determinar quines persones ho necessiten i quines no, es poden utilitzar dos tests diferents: el basat en la prova de necessitats (qui ho necessita més) i el basat en la prova de mitjans (qui no ho podria pagar). Ambdós criteris poden anar creuats. Els inconvenients d'una modalitat de despesa selectiva és que seleccionar té cost, pot generar l'anomenada *trampa de la pobresa* i, així, eliminar incentius a l'esforç.

Una modalitat de despesa és universal quan tothom hi té accés. L'avantatge és que dona seguretat a tothom i l'inconvenient és que a vegades es dona a persones

que no ho necessiten i, per tant, una part de la redistribució desapareix. Poden també ser instrumentades com a modalitats gratuïtes en el punt d'accés o no.

Dintre de la provisió en espècie es pot permetre una certa capacitat d'elecció (vals i cupons, transferibles o no) o no permetre's. Hi pot haver oferta limitada (racionament amb cupons) o oferta no limitada (estimulant el consum amb vals). Els vals (en supòsit d'oferta elàstica) suposen una subvenció que té un valor tan sols per a la compra d'un bé i destinatari determinats. Els vals es donen per a incentivar el consum d'algun bé o servei concrets especialment valorats. Tanmateix, no és necessari tenir el val per a poder accedir al consum. Els efectes del val depenen de les regles d'obtenció i d'utilització. Normalment, els vals incrementen el consum del bé, si més no a través de l'efecte renda. L'efecte agregat d'afegir «vals» en un mercat determinat és augmentar la quantitat d'equilibri i potser augmentar el preu (depèn de la corba de costos de la indústria).

Si els vals són transferibles, augmenten menys la demanda que si no són transferibles. S'utilitzarien els cupons quan l'oferta d'un determinat bé o servei és limitada. Llavors, l'Estat no vol que el mercat solucioni la carestia de la manera tradicional, racionant via preus, perquè llavors només accediran al consum del bé aquells qui tinguin més disposició a pagar. En aquests casos el sector públic intervé perquè tothom pugui accedir al consum del bé i per això emet els cupons. Només poden accedir al consum les persones que tenen cupons i aquests sovint no són suficients per a adquirir el bé, sinó que, a més a més, s'ha de pagar un preu (que a vegades pot ser simbòlic). Els cupons poden ser transferibles o no transferibles: si són transferibles, les persones que tenen més disposició a pagar poden comprar els cupons a aquelles persones que en tenen menys. El resultat final és que les persones amb disposició a pagar més alta accedeixen al bé. La diferència respecte a la situació en què no hi ha cupons és que els beneficis romanen no amb l'oferent del bé, sinó amb la persona que ha venut el cupó. Es produeix com a resultat un efecte redistributiu. En aquest cas, s'utilitzen tots els cupons i, per tant, s'esgota tota l'oferta. Els cupons transferibles suposen un avantatge per a l'Administració quan no té informació sobre les característiques dels agents econòmics (per exemple, els cupons de contaminació). Així, si l'Administració no sabés si els consumidors tenen demandes altes o baixes aquests podrien emetre massa cupons no transferibles i fer pujar el preu. Emetent cupons transferibles, l'emissió pot igualar-se a l'oferta disponible i el preu monetari del bé racionat és igual al preu corresponent a aquesta quantitat. Si els cupons són no transferibles, és possible que no s'utilitzin tots. Les persones que no utilitzaran els cupons són aquelles la valoració marginal de les quals respecte al bé sigui inferior al preu que han de pagar per a accedir al consum del bé. Els cupons no transferibles es justifiquen per l'existència d'externalitats negatives, que fan que sigui millor que no s'esgoti l'oferta disponible, i pels elevats costos de transacció derivats del comerç de cupons transferibles.

2.4. *Despesa pública i eficiència. De la teoria a la pràctica*

Els sectors públics de la majoria dels països avançats s'han trobat amb unes necessitats creixents de despesa pública, en part derivada de l'envelliment de la població. Aquest augment de les necessitats de despesa s'ha produït en un context en què molts països tenen ja un nivell elevat d'impostos i de deutes, la qual cosa afavoreix que aquests països comencin a valorar l'eficiència. En primer lloc, cal fer una distinció entre eficiència i eficàcia. L'eficàcia es basa en el fet d'aconseguir un objectiu proposat, però sense valorar-ne el cost ni els beneficis que reporta ni si hi ha maneres alternatives d'aconseguir-lo, i no tan sols si l'objectiu està definit de manera adequada. Per tant, és l'eficiència i no l'eficàcia el concepte que s'ha d'utilitzar en el moment de valorar l'actuació pública.

Variacions entorn de l'eficiència econòmica. L'eficiència productiva cerca analitzar si el sector públic està utilitzant de la millor manera tecnològicament possible els factors de producció en la seva millor combinació. L'eficiència econòmica explora si allò ho fa al mínim cost possible. Finalment, l'eficiència assignativa valora altrament quines activitats ha de fer el sector públic sobre la base de la comparació entre els beneficis i els costos de les activitats públiques. Hi ha ineficiència tècnica quan es produeix la mateixa quantitat d'*output*, però amb més utilització de tots els *inputs* del que seria necessari. L'eficiència econòmica exigeix que el sector públic minimitzi el cost dels béns i serveis que ofereix. Implica no només que el sector públic està sent eficient tècnicament, sinó que, a més, està utilitzant la combinació d'*inputs* més barata. L'assignativa constataria que les activitats realitzades són les socialment desitjades i materialitzades amb eficiència tècnica (productivitat) i econòmica (de costos).

Tenim dos tipus de tècniques principals per a mesurar l'eficiència: l'avaluació per comparació i l'anàlisi cost-benefici. Entre les primeres tècniques, les econòmiques parteixen del fet que la tecnologia s'ajusta a una forma funcional correcta, de manera que el problema és *estimar-la* correctament —és a dir, trobar-ne els paràmetres corresponents. Segons aquesta anàlisi, la ineficiència és simplement el terme d'error. Els mètodes de programació lineal el que fan és, sense estimar paràmetres, senzillament identificar des de les observacions la funció de producció eficient amb aquella funció que, estant tan a prop com sigui possible de les dades observades, les deixa totes per davall. Analíticament, això significa que els mètodes de programació cerquen la funció empírica envoltant (o frontera). No es tracta de mètodes paramètrics, ja que no estableixen *a priori* cap forma funcional per a la funció de producció, sinó que deixen que siguin les dades les que determinin aquesta forma.

L'eficiència econòmica. Es diu que una intervenció pública és eficient econòmicament, suposant que s'hagi de realitzar, quan els beneficis socials que reporta

són més grans que el cost que té. Com més gran sigui l'eficiència tècnica o assignativa d'una despesa, més gran serà l'econòmica. Igualment, tota despesa assignativament eficient té una eficiència econòmica més gran que una despesa tècnica-ment eficient, però que no ho és de manera assignativa.

El sector públic disposa de tres eines per a avaluar l'eficiència econòmica: l'anàlisi cost-benefici (ACB), l'anàlisi cost-efectivitat i l'anàlisi cost-utilitat, i totes tres es poden dur a terme des d'una aproximació *ex ante* (l'avaluació aquí informa, no substitueix la decisió política) o *ex post* (permet sempre la predicció: combinant allò observat i allò projectat segons la capacitat explicativa que permeti l'avaluació).

L'ACB intenta avaluar monetàriament els corrents de beneficis i costos que s'associen a cada una de les alternatives estudiades. Ambdós corrents de costos i beneficis es produeixen al llarg del temps i s'han d'expressar en valor actual mitjançant alguna taxa de descompte. Una vegada assolida aquesta etapa, cal alguna regla de decisió per a escollir l'alternativa millor, tot tenint en compte els riscos i la incertesa que acompanyen els projectes i els seus efectes redistributius.

Les etapes d'una ACB són les següents: 1) la identificació dels beneficis i els costos, tant privats com socials; 2) la quantificació d'aquests beneficis i costos, tant privats com socials; 3) l'agregació del flux de beneficis i costos al llarg del temps; 4) la interpretació dels resultats i l'aplicació dels criteris de decisió corresponents com el valor actual net (VAN) o assolir una mínima taxa interna de rendiment (TIR), i, finalment, 5) la comparació del projecte amb alternatives rellevants (si no fer res no és una alternativa plausible, llavors s'escullen projectes fins i tot amb un VAN negatiu). L'objectiu de l'ACB és, doncs, avaluar els beneficis socials nets que es poden derivar de l'ús d'alguns recursos. Hem de saber com es poden valorar i com es poden agregar per tal de poder-los comparar.

Una manera d'avaluar els costos i beneficis és a través del còmput dels excedents. L'excedent del consumidor és la diferència entre la disposició a pagar d'un consumidor i el preu que realment paga. I l'excedent del productor és la diferència entre els ingressos que obté per la venda de les unitats menys els costos que li suposa produir-les. Si considerem que els excedents es poden agregar, llavors una manera de veure si un determinat projecte és eficient econòmicament és comprovar si, en dur-lo a terme, augmenta l'excedent social. A més a més, hem de tenir en compte que tan sols s'han de comptabilitzar els costos i els beneficis no pecuniaris (és a dir, no redistributius) per a evitar una doble comptabilització.

Una valoració adequada dels efectes d'un projecte requereix una estimació monetària que reflecteixi el valor social dels seus costos i dels seus beneficis. Llavors distingim dos casos: quan hi ha un preu de mercat i quan no n'hi ha. En tots dos casos, utilitzem la noció de *preu ombra*. Aquesta pretén oferir una quantificació del preu, del cost o del benefici que comporti la valoració social dels recursos, béns o serveis corresponents. Quan hi ha mercat, el preu ombra s'obté a partir del

preu de mercat, sobre el qual han de fer-se alguns ajustos quan en el mercat hi ha distorsions (normalment aquestes distorsions són els impostos indirectes, el monopoli, el treball i l'atur i el cost dels fons públics). Si es tracta d'intangibles —béns per als quals no hi ha mercat—, la valoració es fa a partir de tècniques especials. En aquesta absència, utilitzem la valoració compensatòria o la valoració equivalent i aproximacions com l'estalvi del temps, el valor de la vida, el mètode de cost de viatge, el mètode de preus hedònics, l'avaluació contingent, etc.

Els beneficis i els costos es produeixen, però, al llarg del temps. Una vegada valorats monetàriament, hem de comparar-los per a poder prendre una decisió. No obstant això, els valors monetaris en diferents moments del temps no són directament comparables. Això és així perquè, en general, preferim el consum present al consum futur. Per tant, hem de considerar els fluxos de costos i beneficis a valors actuals. Per a calcular el valor present descomptat necessitem una taxa de descompte. Hi ha taxes de descompte de dos tipus: la taxa marginal de preferència temporal (taxa a la qual la comunitat està disposada a cedir el consum d'avui pel consum futur) i la taxa marginal social de rendiment de la inversió (taxa a la qual la comunitat pot efectivament transformar els recursos presents en recursos futurs).

Finalment, pel que fa a les regles de decisió, tenim diverses alternatives: el valor actual net (VAN), que escull el projecte que tingui un VAN més alt; una taxa interna de rendiment (TIR) que superi algun paràmetre predeterminat, i la ràtio benefici-cost, que compara en una fracció el valor actual dels beneficis i el dels costos (si la ràtio és superior a la unitat, el projecte és acceptable). Aquests darrer criteri pot generar dificultats perquè de vegades els costos d'un projecte poden considerar-se així o beneficis inferiors i, en funció d'això, el valor de la ràtio canvia. La TIR, que compara la rendibilitat de dos projectes, en comptes de comparar-ne el VAN, té com a inconvenient que pot dur a una classificació errònia dels projectes que són mútuament excloents.

Per la seva banda, l'anàlisi cost-efectivitat suposa una simplificació operativa. Es fa de manera anàloga a la de cost-benefici, excepte en la falta de valoració monetària dels beneficis i la seva substitució per un índex que ens indiqui, en algun tipus d'unitat, l'efectivitat del programa. Aquesta anàlisi ens permet arribar a conclusions només en termes relatius. Partint del supòsit que cal fer alguna intervenció, es valoren totes les alternatives i s'escull l'alternativa de cost més baix, i s'identifica, doncs, com a bona l'alternativa menys dolenta. Per a poder decidir entre dos projectes diferents, o bé es fixa el nivell d'efectivitat a què es vol arribar (i escollir l'alternativa que suposi menys cost), o bé s'estableix la despesa màxima que es vol efectuar (i així escollir l'alternativa que suposi més efectivitat). Llavors, si, per exemple, tenim dos projectes i ens fixem com a nivell màxim de despesa un nivell determinat o un nivell d'efectivitat que cal assolir, l'elecció pot ser diferent en cada cas. És a dir, no es poden especificar alhora el nivell d'eficiència i el nivell

de cost perquè llavors podríem trobar-nos amb punts que no es poden aconseguir o punts que són ineficients atenent la despesa.

3. LA IMPORTÀNCIA DE LA GESTIÓ PÚBLICA COM A PART DE L'ECONOMIA PÚBLICA APLICADA

3.1. *La potència de l'economia per a la presa de decisions des del sentit comú*

Més enllà de la parafernàlia que sol acompanyar la litúrgia de l'aprenentatge d'una disciplina, per social que es reconegui, l'etimologia de l'economia ens recorda unes arrels gregues senzilles, *oikos* ('casa') - *nomia* (del verb *nemo* 'distribuir, administrar'), enteses com els criteris o normes que contenen la senzillesa de qui gestiona la cosa com si fos pròpia. En altres paraules, del seu aprenentatge n'hauríem de descobrir bones dosis de sentit comú.

A aquests criteris s'incorporaria el concepte d'allò *eficient*, en el sentit de la satisfacció amb allò que es fa, des de la mateixa idea de l'economia de la felicitat. S'està satisfet amb el que es fa, assumint que cal fer i no esperar, quan la pitjor cosa (la més incerta, dubtosa) del que es fa continua sent millor que la millor de les coses que es podrien fer i no es fan. Això ens situa en el món dels costos d'oportunitat, que fa que valorem el que fem en termes de les alternatives perdudes.

Finalment, podem entendre des del més comú dels sentits que l'única informació rellevant per a prendre decisions és la que té a veure amb fets eludibles. Tot allò ineludible, tant en costos com en beneficis, no seria rellevant en la decisió, qüestió que ens porta a la noció de *costos i beneficis marginals*. Gràcies a l'acció, hom pot escapar dels costos eludibles (els variables). Els ineludibles (els fixos), els hem de considerar en el moment com a donats. Cal dir que la distinció entre aquests costos depèn, per tant, del termini que tinguem en compte en les decisions.

Un altre argument condicionant i ple de sentit comú és que les decisions es prenen a la vida real a pressupost determinat. Es defineix quina és la despesa i, donat el pressupost, es tractaria de mirar com es poden minimitzar els costos o com es poden satisfer millor els objectius. Tot el que superi aquesta dinàmica ens remet a la consideració conjunta de quin increment d'ingressos hauria d'acompanyar l'augment de la despesa, a pressupost, doncs, equilibrat. Això obligaria a valorar els efectes de benestar social contrarestant el benefici potencial per la banda de la despesa amb les pèrdues de benestar derivades de la màxima pressió fiscal. De manera que seria en el residu social net que s'hauria de concentrar l'avaluació econòmica de la decisió. Sense *free lunch*, per tant, pel que fa a les decisions. La consideració del finançament és un tema, avui, d'interès especial, instal·lats com estan molts sistemes tributaris en la dualitat fiscal, amb deriva cap a la regressivi-

tat fiscal (creix la imposició indirecta amb rendes de capital millor tractades que les del treball) i una despesa universalista poc focalitzada; menys que el que caldria des d'una preocupació redistributiva basada ja en la prova de necessitats i/o de mitjans.

3.2. En què difereix el sector públic d'altres organitzacions a l'hora de prendre decisions

Hi ha tres diferències principals. Al sector públic com a organització, s'hi pertany obligatòriament. Podem distingir avantatges i inconvenients d'aquesta imposició. Avantatges: els costos de transacció són inferiors. Inconvenients: el que disciplina els mercats és la capacitat d'elecció (cadascú tria el que vol), i la llibertat d'escollir les coses que millor li convenen a un mateix aquí no existeix. El sector públic no deixa escollir (no et pots jubilar quan vols, per exemple), i això fa que hi hagi menys varietat i menys disciplina de «sortida» o abandonament (*exit*, en la terminologia de Hirschman). També difereixen les organitzacions públiques i privades en la manera d'elecció del lideratge. En el sector públic, es decideix democràticament, mentre que en la resta d'organitzacions no és així. Avantatges: la ciutadania té veu i pot votar. Els consumidors, en canvi, no poden votar qui és el directiu d'una empresa determinada, només exercir l'abandonament del producte consumit. A més, els líders del sector públic despleguen més lleialtat que no pas el director d'una empresa privada. Inconvenients: el màrqueting polític i els problemes relacionats amb els *cercadors de renda* o *rent-seeking* (gent que s'aproxima als líders per aconseguir favors) abunden. A més, els drets residuals dels assoliments no són transferibles. Això fa que els gestors tinguin menys incentius.

Pel que fa a la capacitat de compulsió i proscripció que regeix, trobem menys costos de transacció legal i fiscals contra el *problema del polissó* o *free-riding* (en principi, és molt difícil escapolar-se de pagar impostos); minva el problema de la selecció adversa que sorgeix quan alguna de les parts té informació privada i, com que el sector públic no pot fer fallida, no és gaire important la motivació a llarg termini. Alhora preval la potencialitat d'abusos: emetre deute públic és un abús en determinades circumstàncies, quan finança despesa corrent que s'esgota en un sol termini, perquè obliga a pagar a les generacions futures una despesa feta en temps passat. També ho és una regulació limitadora, autoconstrictiva, per bé del compliment de la legalitat, que pot generar fàcilment, però, un elevat grau d'ineficiència sistèmica en l'assignació conjunta dels recursos.

En resum, quan el sector públic intervé seguint els teoremes fonamentals del benestar, quan ho fa per fallides de mercat, la societat ho agraeix, ja que la no provisió és *pareto inferior*: tots els ciutadans hi perden. Però hi ha determinats béns

i serveis per als quals el mercat funciona, però el sector públic decideix que no vol que els subministri el mercat: per exemple, que només tingui educació qui la pot pagar. Això marca, en bona part, la diferència entre administració i gestió. Ho podem entendre amb una metàfora senzilla, com si fossin dos cercles concèntrics: el nucli de l'actuació pública seria on el mercat no existeix. En no haver-hi alternativa de mercat, l'Administració pública seria políticament neutra. La perifèria seria el conjunt de béns preferencials: en aquest cas, els mercats hi són, són contestables, pugnen per la provisió dels serveis, per la qual cosa ha de dominar la gestió, que no és ni pública ni privada, sinó simplement bona o dolenta. En aquest cas, la ideologia pot pesar molt, perquè la iniciativa privada hi té interès i, per tant, hi ha costos d'oportunitat de fer d'una manera o d'una altra, sempre avaluable empíricament i no com a resultat de teories de validesa universal.

Les dificultats pràctiques les trobem aquí en les «bretxes» que van de l'eficiència productiva a l'eficiència assignativa i a la social: la multidimensionalitat, la coordinació entre agents i els incentius a les organitzacions públiques són el seu camp de batalla. Algunes dificultats per a portar a la pràctica el tancament d'aquestes bretxes són el pas de les condicions teòriques, o d'eficàcia, a l'efectivitat, és a dir, a la realitat. O de l'eficiència productiva (menys costos unitaris) a l'eficiència social (valorada en termes d'*outcomes*, o resultats finals, i no d'*outputs*, o activitats intermèdies, per a saber si una intervenció «val el que costa»).

Val a dir, però, que a la realitat pressupostària pública, la part corresponent als béns públics, a la fallida de mercat, representa poc més del 10-20 % de la despesa actual de les administracions públiques. Una administració pública que requereix sobretot fidúcia i *accountability*, o retre comptes, i que ha de veure's avalada pels resultats de l'avaluació (*good value for money*), amb l'èmfasi sobretot en els objectius i sense mercats que impugnin la provisió. Pel que fa als béns privats tutelats públicament, val a dir que configuren la major part de la despesa i suposen aproximadament un 40 % del total de la creació de renda i riquesa d'un país. Correspon aquí la millor gestió pública a partir, certament, de restriccions polítiques, de bases conjunturals, però que haurien de ser identificables, amb més èmfasi en els instruments. Avaluar per a saber què funciona i què no; amb contrast empíric d'eficiència en costos unitaris; amb «trasllat de la càrrega de la prova» (quines coses pot fer el sector públic que no pugui fer millor el sector privat). En aquest cas, sí que tenim costos d'oportunitat de fer-ho amb provisió privada i menys costos per al contribuent.

El gran repte consisteix, però, en com «bolquem» tot aquest instrumental en els casos concrets que tenen més rellevància per al benestar de la gent.

3.3. *Les polítiques públiques. Gestionar per a millorar el benestar*

En un llibre publicat recentment, *El benestar desigual* (Península, 2015), analitza l'estat del malestar en què es troba avui el nostre estat del benestar. El títol no és un joc de paraules, sinó la constatació de la realitat d'una ciutadania descontenta, que s'havia acostumat a esperar més i més de la protecció social. La crisi econòmica viscuda ha suposat en aquest sentit un cert retorn al passat. La falta de creixement de la renda i la disminució consegüent dels ingressos fiscals han fet que els nivells de serveis ja consolidats, així com les noves prestacions que es consideraven merescudes, no siguin sostenibles financerament. Si la despesa social havia crescut abans, fins i tot per damunt del que ho havia fet la renda, la recessió soferta en va alentir, si més no, el ritme de creixement.

La indignació que ha causat el repartiment dels costos de la crisi, la desigualtat creixent de la seva sortida incipient i la percepció que s'ha fet poc o res per a immunitzar l'economia enfront d'una altra pandèmia futura han fet que les ires ciutadanes es focalitzin en les retallades de despeses socials. Es clama, així, en mitjans polítics i ciutadans contra l'austeritat, sense valorar allò aconseguit, sense qüestionar la manera com s'ha aconseguit; si el mateix o menys pot ser millor i més raonable davant un malbaratament potencial. Tots són factors que erosionen la sostenibilitat financera i alimenten corporacions professionals que volen decidir per compte propi i cobrar com a compte d'altri.

En aquest context, les retallades de la despesa social s'han trobat enmig de totes les batalles polítiques i, com a conseqüència d'això, se n'ha ressentit la percepció real sobre els guanys assolits: la bona salut que caracteritza objectivament el nostre sistema de salut i unes universitats que exhibeixen força excel·lència; en tot cas, per sobre de la despesa realitzada, del nivell de renda del país i de l'esforç fiscal que la ciutadania i els seus representants semblen haver merescut. No obstant això, les reduccions de despesa, ja siguin reals o en defecte deflactor de les expectatives continuades de creixement en el seu finançament, no són argument per a increments de despesa indiscriminats, com no ho són tampoc de les retallades. En aquest sentit, l'economia és una disciplina: els recursos són limitats, cal considerar-los en les seves diferents alternatives i no es pot gastar el que no s'ingressa. De manera que, sense reconduir el creixement de la despesa social i/o augmentar la pressió fiscal, el recurs al dèficit no acaba sent cap altra cosa que una mostra d'insolidaritat cap a les generacions futures. El que es podria presentar, així, doncs, com a solidaritat intrageneracional (rics enfront de pobres) esdevé insolidaritat intergeneracional, amb una ruptura dels equilibris en l'equitat amb la qual les generacions s'encavalquen. Per això, més enllà de la millora de finançament, cal revisar els vells instruments de la despesa de la nostra protecció social, i incorporar-hi elements d'innovació i de ruptura d'inèrcies. Per exemple, la provisió

sanitària pública hauria d'aspirar a un finançament solidari per a totes les prestacions que siguin plenament cost-efectives. I per als serveis que restin fora de la prestació pública per inassumibles, efectius, però de cost massa alt, potser faria falta aplicar un copagament del 100 % per als més rics i un acompanyament a percentatge variable per a la resta de col·lectius. Es tractaria no de portar la renda al copagament, sinó d'incloure els serveis copagables a la declaració de la renda. Això suposaria vincular els consums sanitaris susceptibles de copagament a la base imposable de la renda, com si es tractés d'un benefici en espècie no gratuït.

Recuperar equilibris generacionals de benestar esdevé, així, la màxima dificultat de les nostres polítiques socials. Reformar l'estat del benestar, avui un edifici no conclòs i afectat en algunes parts per aluminosi, no és una tasca senzilla. Cal comprovar consistències, aixecar plànols i posar-se a peu d'obra. D'entre les coses que cal afermar del gran pacte que el va crear, trobem, sens dubte, els descosits que crea el mercat de treball al benestar de les generacions de joves i majors. Són ara més que mai els que afortunadament arriben als 65 anys, que tenen cada vegada més esperança de vida a partir d'aquesta edat, uns nivells formatius més alts i cada vegada són més rellevants políticament com a votants decisius en les eleccions. Els joves precaris, *ni-nis*, amb poc interès en la política tradicional, amb un mercat de treball que ja gairebé ni respecta les primes de formació, són l'altra cara. Ells pateixen la inèrcia de les polítiques universalistes de contingències, que a ells els afecten menys (sanitat, serveis socials), o de drets que s'han reportat en el passat i que permeten canvis només a llarg termini. Això orienta la despesa social cap al col·lectiu dels majors i substitueix o pressiona, a pressupost neutral, moltes altres polítiques per als més joves, «que poden esperar».

Però la realitat és que comença a haver-hi acord que, si posem la brúixola de la justícia generacional, cal tornar a equilibrar les polítiques contra la càrrega del deute i la falta d'oportunitats laborals de gairebé tota una generació. En definitiva, el fet de ser major ja no ens indica la fragilitat social que en el passat apuntava, tant per la dispersió que encobreixen els seus indicadors mitjans com per la seva evolució dispar en el temps respecte de la resta, i dels més joves en particular. És clar, doncs, que les polítiques públiques han de preveure les variàncies, les cues de la distribució, i no basar-se només en xifres mitjanes. Això vol dir que no es pot ser universalista sense adequar, «proporcionar», els mitjans als objectius; és a dir, sense prioritzar. L'universalisme és convenient per al polític, ja que prioritzar és vist encara per la societat com una forma de discriminació, i resulta també còmode per al gestor, al qual no li fa falta ni instrumentar la prova de mitjans ni de necessitats. Però no prioritzar fa perdre, avui més que mai, focus redistributiu i erosiona encara més les comptabilitats generacionals. Contra això, la força dels nostres majors és el seu compromís social, que no ve d'apartar-los del mercat de treball amb pensions a canvi de fer-los opacs. El seu temps, dedicat a nens i a l'ac-

ció comunitària, encara que no retribuïda, té un valor social que no podem ignorar, i l'hem d'incorporar definitivament a les transferències intergeneracionals.

3.4. Crisi i desigualtat. Què en queda avui, dels drets socials

La crisi, certament, ha generat més desigualtat, encara que aquest problema es pot analitzar des de l'òptica de rics i pobres, però també des del punt de vista de l'impacte en el benestar de les diferents generacions. La política social actual s'ha centrat en els nostres majors, que van viure la guerra i altres privacions, i s'ha assumit que els joves veien compensat el seu millor capital humà pel mercat de treball. Però això avui no és cert i la situació és insostenible. Amb l'escàs finançament actual, l'Estat dedica massa recursos als majors, de manera poc selectiva, mentre que deixa sense atendre altres problemes, com la formació de joves, l'ensenyament d'idiomes o l'abandonament escolar. La solució al problema de l'educació es deixa de costat perquè no es nota a curt termini, però erosiona greument el futur. O s'augmenta el finançament o es refan els balanços dels beneficiaris de la despesa social. L'ajust s'hauria de fer sense que es trenqui l'equilibri intergeneracional dels comptes públics. En les crisis, també els majors han de veure ajustada la seva pensió i no traslladar el seu cost a esquena de cotitzacions més altes. I en bonança, l'actualització hauria de ser a PIB nominal i no només segons la inflació. Ser una persona major no significa avui, afortunadament, ser pobre. No obstant això, entre aquest col·lectiu hi ha bosses de pobresa insuficientment ateses. I encara que durant la crisi els avis han ajudat els joves parats o amb precarietat laboral, aquest no és el camí: aquesta precarietat provoca baixa natalitat, mals salaris, impossibilitat d'emancipació dels joves, una generació que no podrà finançar el seu estat del benestar ni la seva jubilació. Això no és just. La justícia fiscal també requereix identificar necessitats i responsabilitats, no col·lectivitzar respostes universals generals i, amb això, passar de la macroeconomia de la despesa social a la micro del benestar residual de les persones i mantenir la perspectiva generacional. Així, per exemple, referint-nos a coses concretes, en lloc de subvencionar l'Imsero s'hauria d'ajudar als viatges en interrail dels joves, que necessiten saber idiomes, conèixer altres països..., elements fonamentals per a la seva formació. Que hi hagi futur per a ells és el que ha de mantenir el present sostenible per a nosaltres. De fet, pot ser que els polítics sobreprotegeixin els jubilats espanyols perquè són ja avui vuit milions de vots; però cal cridar l'atenció perquè això no es faci a costa de trencar els equilibris generacionals, vista l'escassa aportació de la política social i el baix o nul complement al benestar dels joves procedent del mercat de treball. I ja no diguem respecte als que encara no han nascut, que hauran d'assumir els nostres deutes i que, per descomptat, avui no voten.

Sens dubte, en part, el problema es pot veure com d'escassa recaptació fiscal, que és on comença tot. Però la decisió d'eficiència, de grandària, de pressió fiscal global correspon als parlaments: potser aquesta pressió, avui, per justícia fiscal, hagi de variar en la seva composició. S'haurien de carregar les plusvàlues no reinvertides en uns impostos molt alts, diguem del 70 %, i revitalitzar l'impost de successions i el del patrimoni no vinculat a la creació de riquesa. Es tractaria no tant de castigar la renda com de gravar aquella riquesa immobilitzada en mans d'uns pocs i dels seus actius improductius. Les rendes no guanyades (incloc aquí donacions i successions) per determinats beneficiaris desincentiven el treball, van contra la meritocràcia i tot això limita la prosperitat d'un país. Per exemple, es podria afectar la recaptació de l'impost de successions al finançament de la cobertura de dependència, o que l'Estat recuperi, contra l'herència que deixi el dependent, la despesa que ha provocat la persona morta. No té sentit que l'Estat salvi patrimonis a benefici d'hereus desresponsabilitzats dels seus ancestres.

En resum, la sensació generalitzada és que la crisi i les polítiques aplicades han posat fi a l'estat del benestar a Espanya, la qual cosa crec que no s'ajusta a la realitat. El que sí que han generat és un malestar per l'expectativa de benestar que algú pensava que «podíem tenir i no hem tingut». La crisi ens ha retornat a la realitat: que no hi ha res gratis i que sense bases econòmiques i sense compliment fiscal la despesa no és finançable. En aquest context, a la temptació de carregar la factura del dèficit a les generacions futures, hi ha posat límit la Unió Europea. La contenció de la despesa l'han encaixada, així, majoritàriament, les retribucions dels treballadors. Però ni això és eficient ni és possible perpetuar-ho en el temps: toca afrontar canvis. Les pensions són les partides que millor han resistit. I la de desocupació, amb l'extensió realitzada cap als que anaven perdent el subsidi, no s'ha menystingut completament. La Llei de dependència se n'ha emportat la pitjor part. Voler donar l'abast en un termini determinat a tot tipus de dependència ha deixat situacions greus que clamen al cel, als llimbs de la incomprensió. Una societat del benestar es valora per la decència amb què atén els que estan pitjor per la mala sort que els ha tocat en la ruleta de la vida.

3.5. Agenda. Refer la situació

En la revisió de l'estat del benestar actual sembla lògic condicionar l'ajut a la renda (*workfare*) i no a la seva absència (*welfare*) i fer equivaler el treball comunitari a la renda monetària. Amb polítiques alternatives de *workfare*, ens referim a un sistema de protecció social que interaccioni millor amb els interessos d'individus, famílies i mercat de treball, que faciliti la reinserció laboral en comptes de desincentivar-la, que protegeixi aquells que no estan en condicions de treballar, però

que eviti crear una dependència permanent del sistema per a aquells que sí que ho estan. Posar aquesta idea en pràctica pot requerir dos tipus d'instruments. Primer, polítiques de reconciliació de la vida familiar i laboral, pel costat de la despesa, i dels crèdits fiscals, pel costat dels ingressos, que proporcionen en els dos casos un suplement al salari per a totes les persones amb ingressos inferiors a un cert nivell. I així, afavorint els marges de participació extensius i intensius en el mercat de treball, i per la via d'incrementar-ne el nivell de vida, contribueixen a reduir la desigualtat. Aquest suplement va lligat al salari i no es cobra si no es treballa (no només en ocupació formal privada), amb l'objectiu d'incentivar la participació laboral (comunitària). Segon, les polítiques actives d'ocupació, en les seves diferents modalitats; per exemple, proporcionar formació especialitzada adaptada a les circumstàncies de cada aturat laboral, assessorament sobre com buscar feina o experiència laboral en empreses o fent treballs socials. L'èxit de les polítiques actives no es mesura necessàriament segons l'impacte que tenen en l'ocupació agregada, sinó per la seva capacitat d'incrementar l'ocupació per als col·lectius de difícil integració al mercat laboral (a causa de l'existència d'efectes substitució/desplaçament).

La solució planificable demana la prioritització de prestacions i exigeix més gestió pública. Aquesta ha estat la gran oblidada per una política que, a l'empara de l'universalisme, no ha necessitat ser selectiva ni retre comptes sobre aquest fet. Simplement ha cregut que «complia» oferint una mica a tothom sense importar-li la qualitat ni el resultat obtingut. Aquesta complaença política ha estat acompanyada per la comoditat dels gestors, per als quals és més important saber qui gasta què i no per a qui i amb quina efectivitat es gasta. Fins avui, les àrees que més han patit les mesures preses en nom de la crisi han estat, per ordre, discapacitat, educació i sanitat. Tot allò que «pot esperar» se supedita al curt termini del reduccionisme i les retallades. És aquest el drama intergeneracional: el dels joves que no es poden emancipar, sense feina, sense formar famílies i la baixa natalitat; el benestar dels nens amb una educació i una alimentació pobres, i els nostres nets, que neixen amb la llosa de les cotitzacions per a les nostres pensions, el cost financer d'un deute creixent i que, abans de poder dedicar els recursos tributaris que permetin els seus precaris ingressos, hauran d'assumir els nostres dèficits... I tot això, en absència de polítiques actives d'ocupació, millors polítiques educatives i un control més rigorós del deute.

És injust, en les circumstàncies actuals, afirmar que la ciutadania hem viscut per damunt de les nostres possibilitats. Sí que ho han fet els polítics, que han gastat el que no tenien. Desafortunadament, la falta d'educació financera i les mancances de cultura de responsabilització individual i social no són atribuïbles als ciutadans.

En resum, els canvis requereixen nous valors, una cultura i manera d'entendre el benestar ciutadà que no acaba de morir, que encara espera albirar el que no

acaba de néixer, en paraules de Gramsci. El que és vell és la pretensió que l'Estat ens acompanyi des del bressol fins a la tomba. El que és nou és una societat que promou responsabilitats individuals i que només concorre al rescat individual davant de contingències adverses per a les quals la manca d'autocura és descartable. Reorientar les polítiques socials no és només un assumpte de pressupost; implica identificar l'origen de les desigualtats i determinar quin és el millor àmbit des del qual es poden abordar.

3.5.1. Quadre de missatges

1. La meitat dels tractaments sanitaris en els nostres sistemes occidentals tenen una efectivitat incerta en la seva aplicació al pacient concret. Només un 11 % són clarament beneficiosos amb seguretat. I les alternatives diagnòstiques i terapèutiques no paren d'augmentar marginalment els serveis assistencials a costos molt elevats. Avui més que mai toca avaluar.

2. Cal agencialitzar «a la manera del BCE» (és a dir, com es fa amb la política monetària a favor del Banc Central Europeu) per a treure del debat polític de baix nivell la necessària prioritització de les polítiques.

3. Vista la tendència a la regressivitat fiscal pel costat del finançament (dualitat fiscal entre rendes de treball més gravades que les de capital, amb creixements de l'IVA i dels impostos especials), cal exigir ser més selectiu en matèria de redistribució pel costat de la despesa social.

4. Ni els impostos són garantia de justícia fiscal ni els copagaments d'inequitat social. Un copagament evitable en sanitat, del tipus preus de referència de medicaments, és eficient i equitatiu.

5. Es constata un trencament generacional provocat per la demografia no compensat per l'evolució del mercat de treball, amb estimacions i dades (www.csis.org/media/csis/pubs/ageing_index) en la perspectiva 2040. Els beneficis públics de majors com a percentatges del PIB passarien: del 12,6 % al 33,1 %. Els impostos totals com a percentatge del PIB, assumint que els ingressos cobreixen el creixement dels beneficis públics meritats, del 38,2 % al 57,2 %. Aquells beneficis com a percentatge de la despesa pública total, assumint reduccions en altres partides, del 32,7 % al 72,1 %. El deute públic net addicional, i any en què s'assoleix el pes del 150 % del PIB, si el creixement del deute assumeix tots els compromisos de despesa que imposa la demografia, sense afectar la resta de partides amb un augment del 38,2 % l'any 2029. Els beneficis públics nets per als nostres majors com a percentatge dels ingressos suposarien un 68 % de la despesa social. I netes d'impostos, les retribucions de les classes passives fins i tot superarien les dels actius ocupats (a la vista del pes dels impostos i cotitzacions sobre aquelles retribucions).

6. S'han de revisar els tractaments oncològics molt cars i de baixa efectivitat. Desfinançar. Si escau, cal més prevenció i passar el garbell.

7. El que esdevé dins de les quatre parets de la casa és crucial per a la formació i el benestar de l'infant. Els serveis socials han de trepitjar carrer... El voluntariat ha d'obrir portes alternatives o flanquejar portes.

8. Cal recuperar els beneficis privats aconseguits amb recerca pública, i articular correctament els partenariats, amb subhastes o impostos *royalty*.

9. Seria bo promoure el retorn a la societat del temps no remunerat, no internalitzar-lo en les pròpies famílies, i evitar així acumulacions dinàstiques que es reforcen des de l'escolarització, els estudis superiors i els aparellaments en els quals tots dos treballen i així empitjoren la nostra corba d'ascensió social o «gran Gatsby».

10. Més prevenció en el consell antitabàquic a embarassades i menys cures intensives en prematurs. Dones i nens primer. En estadis inicials, des del fetus, capacitar-lo cognitivament i facultar-lo en altres àmbits.

11. Articular millor el joc de subvencions i desgravacions fiscals selectives i amb justificants objectivats contra l'economia submergida. Es perd i es guanya recaptació, però s'aconsegueix un equilibri fiscal social millor.

12. En sanitat, actuar sobre l'oferta és limitar prestacions; sobre la demanda, orientar la utilització. Sense cap de les dues coses, el sistema es fa insostenible i insolvent (incapaç de solucionar reptes nous).

13. L'equitat és millor observar-la en les dents dels nens que en la prohibició de copagaments o taxes per llit d'acompanyant.

14. Sembla lògic condicionar l'ajuda a la renda (*workfare*) i no a la seva absència (*welfare*). S'ha de fer equivaler el treball comunitari a la renda monetària.

15. Cal situar-se a favor de l'impost de successions per eficiència i equitat d'una renda accedida i no guanyada. Si escau, afavorir donacions en vida.

16. Cal actuar en favor d'una nova tributació: sobre plusvàlues latents o desinvertides, sobre externalitats de la xarxa, estils de vida (begudes excessivament ensucrades) i mediambientals.

17. El millor impost a la banca és el que exigeix dotacions superiors per a certes provisions.

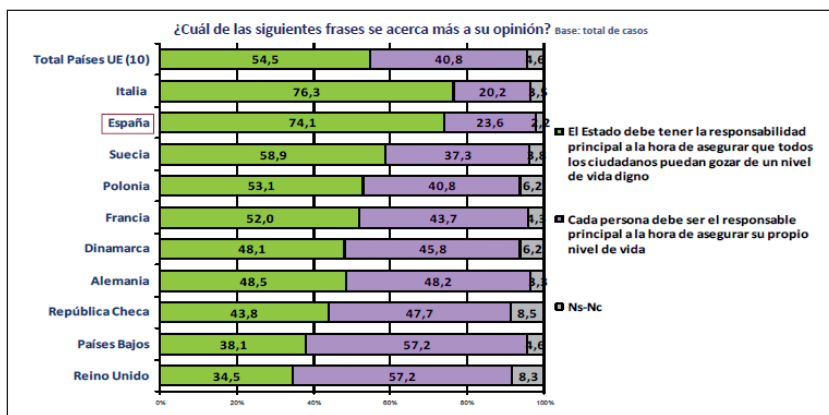
18. Privatitzar és abandonar el finançament públic per a deixar a l'arbitri privat la protecció social. Un copagament és un ingrés públic, una taxa, no un preu privat. Un consorci és un ens públic o parapúblic per a la gestió. D'excedents, n'hi ha sempre en tota activitat transaccionable. La qüestió és qui se n'apropia i amb quina visibilitat.

19. Si comparem dades sense manipulació, ajustant nivells, definint ràtios apropiades, variables explicatives, etc., tenim la despesa social que correspon al nostre estadi de desenvolupament i estructura social. No és tan cert que gastem

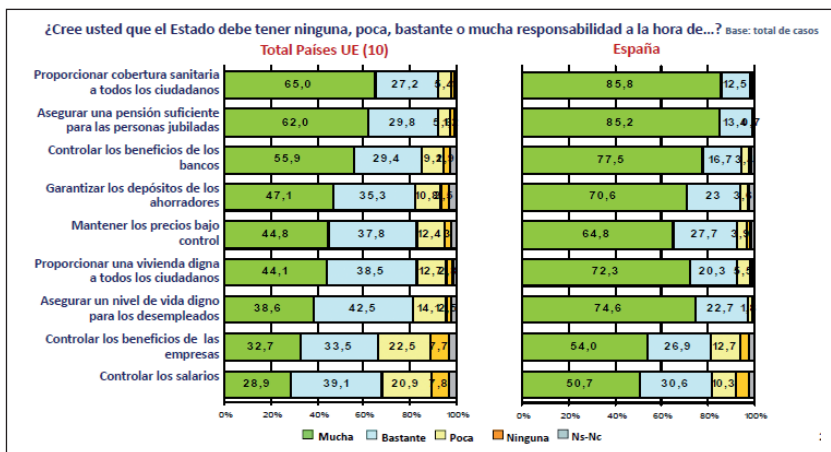
poc com que gastem malament. No es tracta de gastar més, sinó millor. Finançar i alhora desfinançar. En polítiques públiques, més no sempre és millor.

20. Els instruments de gestió que s'apliquen segons intervals discrets són ineficients, injustos, generen discontinuïtats i trapes de pobresa: així, en rendes d'inserció, ajudes a la dependència per barems, subsidis fiscals. Avaluar per punts i ponderar-ne el valor d'acord amb els pressupostos és la millor opció.

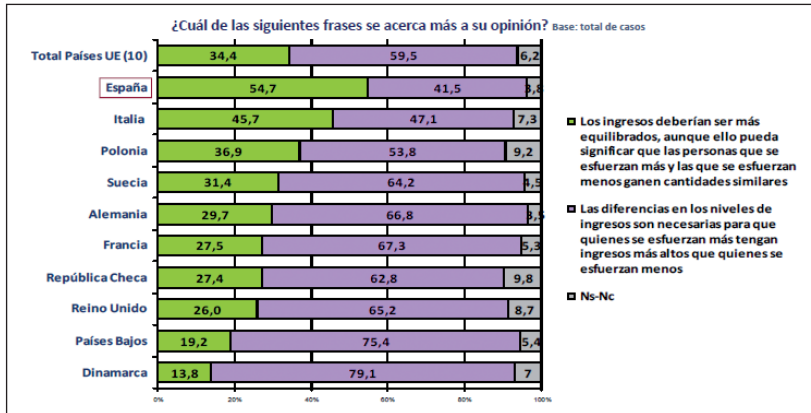
3.5.2. Anclatge en cultures. Valors, àmbits de responsabilitat i percepcions de desigualtat social



FONT: FBBVA.



FONT: FBBVA.



FONT: FBBVA.

P7.2. *Com menys intervingui el govern en l'economia, millor serà per al país.*

Molt d'acord	6
D'acord	23,8
NI D'ACORD NI EN DESACORD	19,8
En desacord	28,4
Molt en desacord	11,6
NO HO SAP	9,6
NO CONTESTA	0,9

P5.15. *En un sistema just, la gent que té més talent hauria de guanyar més diners.*

Molt d'acord	12,5
D'acord	45,5
NI D'ACORD NI EN DESACORD	20,3
En desacord	15,4
Molt en desacord	3,7
NO HO SAP	2,1
NO CONTESTA	0,6

FONT: Informe sobre els valors a Catalunya. Maig 2008, CEO.

8. *Amb quina de les frases següents està més d'acord?*

L'Estat ha de ser el responsable del benestar de tots els/les ciutadans/anes i ha d'ajudar-los/les a solucionar els problemes	59,6
L'Estat només ha de ser responsable del benestar dels/de les ciutadans/anes més desfavorits/ides i ha d'ajudar-los/les a solucionar els problemes	23,2
Els/les ciutadans/anes han de ser els/les responsables del seu propi benestar i han de valer-se per ells/elles mateixos/es per solucionar els problemes	14,0
No ho sap	1,0
No contesta	2,2

FONT: Valors socials i polítics a Catalunya. 2015, CEO.

<i>P12. Per què creu que en aquest país hi ha gent que viu en situació de necessitat?</i>	
Perquè tenen mala sort	15,5
Per mandra i manca de força de voluntat	26,4
A causa de la injustícia en la nostra societat	38,5
És una part inevitable del progrés modern	13,9
NO HO SAP	4,5
NO CONTESTA	1,3

<i>P5.20. Crec que la vida és com una loteria.</i>	
Molt d'acord	20,8
D'acord	39,5
NI D'ACORD NI EN DESACORD	18,3
En desacord	13,1
Molt en desacord	5,8
NO HO SAP	1,4
NO CONTESTA	1,1

FONT: *Informe sobre els valors a Catalunya. Maig 2008, CEO.*

4. A MANERA DE CLOENDA. LA IMPORTÀNCIA DE LA GESTIÓ PÚBLICA

Com hem esmentat en aquest text, que ha procurat recórrer el camí que va des de la identificació de la racionalitat de la intervenció pública fins a la seva implementació final, els instruments són importants. Concretada la millora de benestar social pel que fa a l'actuació desitjada, els analistes no podem abandonar els mecanismes operatius d'aquesta intervenció. Un mal instrument o un instrument adient però utilitzat de manera ineficient poden fer perdre l'excedent social que estem intentant assolir. Sovint són els mateixos proveïdors públics que, d'aquesta manera, s'apropien d'aquests excedents i converteixen en individual el que hauria de ser benestar comunitari. Es confon, així, sovint, l'interès del treballador per l'estat del benestar amb l'interès del benestar del treballador de l'Estat.

Acabo. La preocupació de la meua tasca professional ha estat sempre crear el pont que va de la teoria a la pràctica, del que hom diu al que fa. En el sector públic, prou que necessitem la teoria per a saber quins són els fonaments del que ha d'anar a la motxilla, i prou que necessitem posar el nostre esforç en el viatge de canviar les coses cap a una realitat més adequada a l'interès social. En aquest sentit, hem de vetllar perquè la fallida de la intervenció pública no sigui més gran que la fallida de mercat que intentem corregir. I que tant valor té avui fer un estat del benestar financerament sostenible —al cap i a la fi, un concepte de fortes arrels polítiques entorn del que la pressió fiscal pot suportar—, com el de la seva solvència: la capacitat de respondre a reptes nous, solucionar situacions canviants. Cal adequar-se a les necessitats de la gent i respondre, sigui com sigui el finançament sostenible, sense inèrcies, atenent més les finalitats i els resultats del que es fa, i no

tant de qui ho fa o com ho fa. Aquí ens juguem el futur com a europeus, en favor de l'estat del benestar i així contra els seus entusiastes.

* * *

Agraeixo els comentaris del meu fill Francesc, economista, del meu germà Joan, filòleg, de les meves dues filles Júlia i Clara, traductores, i sobretot de la meva dona, la Begonya, que és la qui suporta sempre en darrer terme totes les meves mancances.

Resposta d'Andreu Mas-Colell, membre emèrit de la Secció de Filosofia i Ciències Socials

M'ha tocat, i no em queixo perquè la feina és ben agradosa, la tasca de respondre, des de l'Institut, el magnífic discurs del professor López Casanovas. No és un encàrrec fàcil, perquè es tracta d'un text ric i ple de matisos. I perquè si bé, com ell, també puc dir que com a economista he anat d'un extrem a l'altre de la carretera que va d'allò més teòric a allò més pràctic, no puc, en canvi, dir, com ell, que això ho hagi fet amb continuïtat i passos intermedis. Més aviat, he saltat entre els dos extrems. Sigui com sigui, i ajudat pel fet que hi ha molt per triar, oferiré a continuació comentaris sobre tres punts, de naturalesa molt diversa, que m'han cridat especialment l'atenció.

1. El professor López Casanovas diu bé que no hi ha garantia que el funcionament normal dels mercats comporti un repartiment dels guanys del comerç que mereixi ser qualificat d'equitable. La raó és simplement que aquesta no és la lògica del mercat, on, per a un grup social, disposar de més no és necessàriament millor que disposar de menys. Efectivament, els preus depenen inversament de l'abundància. I si la sensibilitat (en economia en diem *elasticitat*) d'aquesta dependència és gran, com pot molt bé ser, el valor de mercat baixarà amb la quantitat. Ho saben prou bé els països que depenen d'una collita. No hi ha pitjor notícia que un bon any. Joan Robinson, amb la seva habitual mordacitat, ho va expressar bé: «La mà invisible sempre funciona, però de vegades ho fa per estrangulament». No hi ha cap raó, per tant, per què el resultat d'un equilibri competitiu (i no diguem el d'un equilibri monopolístic) estigui ben alineat amb les normes ètiques de la societat. És responsabilitat, doncs, de les autoritats públiques impulsar una política activa de transferències (en sentit ampli) per corregir els resultats que no s'avenen amb les normes. El repte és, llavors, aconseguir-ho tot minimitzant la pèrdua d'eficiència que, via incentius, es pugui generar.

El tema més profund, però, és un altre, també discutit pel professor López

Casasnovas. És establir quines són aquestes normes ètiques de la societat i, en particular, fins a quin punt han de ser paternalistes. Per *paternalisme* vull dir, un xic tècnicament, que la funció de benestar social no s'expressa d'una manera respectuosa amb les utilitats dels components de la societat. És a dir, ras i curt: des del govern se sap què convé als ciutadans millor que ells mateixos. No és un tema que es pugui resoldre en blanc o negre. Cadascú pot pensar en situacions en què les preferències dels membres de la societat s'han de respectar (si els ciutadans volen futbol, doncs futbol) i situacions en què no (si els ciutadans volen homeopatia, doncs no).

2. Per part del sector públic: produir directament o concertar? És un tema d'importància clau i d'actualitat. A Catalunya teníem, crec, un bon equilibri, avui molt qüestionat per raons que poden ser comprensibles, però que em temo que poden comportar la paràlisi de l'acció pública. És comú afirmar que aquest és un debat de naturalesa ideològica. En part és així, però a la discussió hi ha molts més components, inclosos els laborals.

El problema de pretendre que tot s'ha de fer des de la funció pública és doble. Per una banda, el dret administratiu no es va inventar per actuar en el mercat i per fomentar l'esperit d'iniciativa. És molt apropiat per al funcionament del cos central de l'autoritat pública, però no per a moltes activitats productives realitzables des del sector privat. Quina és la línia de demarcació entre el que s'ha de produir administrativament i el que pot ser-ho pel sector privat (concertat, concessionat)? Clarament, no tindria sentit argumentar que el paper que consumeix el sector públic l'han de fabricar funcionaris, ni que la justícia la podria exercir, per concert, una empresa privada. Però entre aquests dos extrems hi ha molt terreny. Necessitem les reflexions ponderades i afinades, no simplificadores, d'economistes com Guillem López Casasnovas per instruir-nos sobre aquest tema.

Per l'altra, una raó més conjuntural és que el que avui recau en el sector públic no només està regulat per les normes bàsiques del dret administratiu, sinó que també està condicionat per les normes comptables del moment, i aquestes poden ser molt restrictives. És el que ens ha passat, i ens està passant, amb les normes d'estabilitat fiscal, que, per la crisi, ens han imposat des de la Unió Europea. Simplificant, la capacitat d'inversió del sector públic ha quedat anul·lada. Però els països necessiten inversió —per progressar i per mantenir-se. En aquests moments, el que s'absorbeix a dintre de l'Administració pública incorre en un perill gran de descapitalització.

3. Deixeu-me reforçar la crida del professor López Casasnovas a favor de la utilització de l'anàlisi cost-benefici per a l'avaluació de projectes. Cal insistir-hi molt perquè aquesta és una disciplina que, per les realitats de la política, als governants els costa molt d'acceptar. Confesso que jo sóc partidari de la versió més estricta i exigent de l'anàlisi cost-benefici. La que es fonamenta en l'eficiència i no en

l'eficàcia. Entre aquests dos conceptes, hi ha més de quatre lletres de diferència. Hi ha un abisme de diferència. L'eficàcia acaba postulant que, si cal fer alguna cosa, s'ha de fer amb el mínim cost possible. Cap objecció, evidentment. Però la lògica econòmica també ha de tenir molt a dir sobre les coses que cal fer. No hauríem d'acceptar sense més ni més que el procés polític decideixi sobre quines connexions ferroviàries s'han de construir, i que el paper de l'economista sigui simplement, en el millor dels casos, dissenyar el concurs. La racionalitat econòmica ha d'informar tot el procés de decisió sobre el projecte. És una disciplina que identifica el nivell de maduresa d'una administració pública. És sorprenent la resistència que un es pot trobar a l'hora d'intentar aplicar-la. Primer es diu que els costos i els beneficis també han d'incloure els costos i els beneficis socials. La resposta és que evidentment sí, però que s'han de quantificar en termes monetaris. A això es replica sovint que és impossible, la qual cosa obre la porta a preguntar com s'han de quantificar. I aviat la resposta és que tot té moltes dimensions... i al final, i amb cruessa, però amb una certa innocència, se'ns diu que les consideracions polítiques també són importants. Una observació per a economistes amb ambició d'exercir de gestors públics. Quan a la fi es guanya la batalla que qualsevol projecte d'inversió ha d'anar acompanyat d'una anàlisi cost-benefici, en comença una altra, més administrativa però clau: qui la fa (o l'encarrega)? El Ministeri del ram? O els responsables de finances? Ja podeu intuir quin seria el meu consell al governant que m'ho preguntés.

Això és tot. Han estat tres notes de lectura. Haurien pogut ser moltes més. Com ja he dit, aquest és un text dels que ajuden a pensar.

